



Berne, le 14 juin 2024

Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

Rapport explicatif
en vue de l'ouverture de la procédure de
consultation



Condensé

Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement ; ouverture de la procédure de consultation

Contenu du projet

Le projet mis en consultation prévoit que la durée d'indemnisation antérieure doit être prise en compte dans la nouvelle durée d'indemnisation en cas de changement de statut. Les modifications qu'il propose sont liées au changement de pratique du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) concernant l'Afghanistan.

Le projet vise également à inscrire dans l'ordonnance 2 sur l'asile les cas de figure - qui se sont déjà présentés - dans lesquels des forfaits d'aide d'urgence sont versés en rapport avec le statut de protection S (non-entrée en matière sur une demande de protection, décision négative sur l'octroi d'une protection et révocation).

Rapport explicatif

1 Contexte

Dans sa réponse à l'interpellation Aeschi (23.4146 ; « Changement de pratique du SEM. Quelles sont les conséquences de l'accueil inconditionnel des femmes afghanes pour la Suisse? »), le Conseil fédéral avait expliqué que la situation juridique en vigueur, selon laquelle la durée d'indemnisation antérieure n'était pas prise en compte lorsqu'une admission provisoire entrée en force était convertie en statut de réfugié avec asile, ne se justifiait ni d'un point de vue financier, ni d'un point de vue objectif. Le DFJP a donc engagé une modification de l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2 ; RS 142.312) afin que cette durée soit prise en compte lors d'un changement de statut.

Le projet vise également à inscrire dans l'OA 2 les cas de figure - qui se sont déjà présentés - dans lesquels des forfaits d'aide d'urgence sont versés en rapport avec le statut de protection S (non-entrée en matière sur une demande de protection, décision négative sur l'octroi d'une protection et révocation). Ayant des répercussions sur l'aide d'urgence et son indemnisation, ces cas de figure se rencontrent déjà dans la pratique.

Le montant du forfait d'aide d'urgence en cas de levée du statut de protection S fera l'objet d'un projet distinct. Il sera défini sous forme de formule dans une disposition de l'OA 2, qui sera élaborée en étroite collaboration avec les cantons.

2 Présentation du projet

Les présentes modifications de l'OA 2 découlent du changement de pratique concernant les femmes et les filles afghanes, que le SEM a introduit le 17 juillet 2023. Désormais, les requérantes d'asile afghanes peuvent être considérées comme victimes à la fois d'une législation discriminatoire et d'une persécution religieuse – ce qui n'exclut pas d'autres motifs de persécution pertinents au regard du droit de l'asile. Le statut de réfugié doit donc leur être accordé. Cette décision n'est toutefois pas automatique : elle est prise à l'issue d'un examen individuel de chaque demande. Ce changement de pratique permet aux Afghanes dont la demande d'asile a été rejetée et qui bénéficient d'une admission provisoire en Suisse de déposer une nouvelle demande d'asile auprès du SEM.

Lorsqu'une admission provisoire entrée en force est ainsi convertie, sur demande, en statut de réfugié avec asile dans le cadre d'une demande multiple, la législation en vigueur prévoit que les forfaits globaux pour les dépenses d'aide sociale des réfugiés sont versés pendant une nouvelle période de cinq ans, quelle que soit la durée de ladite admission provisoire. Or, cette situation ne se justifie pas, ni d'un point de vue objectif ni d'un point de vue financier. C'est pourquoi l'art. 24, al. 4, OA 2 doit être modifié de sorte que la durée d'indemnisation antérieure soit prise en compte en cas de changement de statut. Selon le même principe, lorsqu'une personne au bénéfice d'une protection provisoire est, par la suite, admise à titre provisoire ou reconnue comme réfugié ou apatride, la durée pendant laquelle la protection provisoire lui a été accordée doit être prise en compte (cf. art. 20, al. 2, et 24, al. 5, OA 2). Il en va de même pour les apatrides reconnus par la suite comme réfugiés ou inversement (cf. art. 24, al. 6, OA 2).

Le projet vise également à inscrire dans l'OA 2 les cas de figure - qui se sont déjà présentés - dans lesquels des forfaits d'aide d'urgence sont versés en rapport avec le statut de protection S (non-entrée en matière sur une demande de protection, décision négative sur l'octroi d'une protection et révocation) (cf. art. 3, 20, 28 et 29 OA 2). Le

montant des forfaits d'aide d'urgence versés pour les personnes dont la procédure d'octroi de la protection provisoire s'est soldée par une non-entrée en matière ou par une décision négative correspond à celui versé pour les personnes qui ont fait l'objet d'une procédure accélérée. Le montant des forfaits d'aide d'urgence versés pour les personnes dont la protection provisoire a été révoquée correspond à celui versé pour les personnes dont l'admission provisoire a été levée.

3 Commentaires des dispositions

Ad art. 3, al. 3, let. a et c

L'art. 3 règle la fixation et l'octroi des prestations d'aide social et d'aide d'urgence. Il y a lieu de compléter l'al. 3, qui définit les groupes de personnes ayant droit aux prestations d'aide d'urgence, en y ajoutant les différents cas de figure dans lesquels une aide d'urgence est versée pour des demandeurs du statut S.

La let. a doit étendre le champ d'application aux personnes dont la demande d'octroi d'une protection provisoire a abouti à une décision de non-entrée en matière ou de rejet entrée en force.

La let. c doit étendre les prestations d'aide d'urgence aux personnes dont la révocation de la protection provisoire est entrée en force et auxquelles un délai de départ a été imparti.

Ad art. 20, al. 1 et let. a, b et e, et al. 2

L'art. 20, al. 1 précise que la Confédération verse déjà des forfaits globaux aux cantons d'attribution pendant la procédure d'octroi d'une protection provisoire et non pas seulement après l'octroi de ladite protection. L'obligation de la Confédération de rembourser les frais commence le début du mois qui suit l'attribution au canton. Par conséquent, les deux autres cas de figure de la dernière phrase de l'al. 1 peuvent être biffés.

Les let. a et b doivent être complétées en y ajoutant respectivement la décision négative sur l'octroi d'une protection et la demande de protection classée. Quant à la let. e, elle doit désormais également mentionner la révocation de la protection provisoire.

L'al. 2 doit prévoir, comme l'art. 24, al. 4 et 5, que, lorsqu'une personne au bénéfice d'une protection provisoire est par la suite admise à titre provisoire et, partant, change de statut, la durée pendant laquelle la protection provisoire lui a été accordée doit être prise en compte dans la nouvelle durée d'indemnisation en tant que personne admise à titre provisoire.

Ad art. 24, al. 4 à 6

La refonte de l'al. 4 est liée à la nouvelle pratique que le SEM applique depuis le 17 juillet 2023 à l'égard des femmes et des filles afghanes (cf. aussi le ch. 2). Conformément au droit en vigueur, la durée d'indemnisation peut atteindre 12 ans après un changement de statut (sept ans en tant que personne admise à titre provisoire puis 5 ans en tant que réfugié reconnu ayant obtenu l'asile). Afin de corriger cette disproportion, la durée d'indemnisation depuis l'entrée en Suisse (en application de l'art. 87, al. 1, let. a, en relation avec l'art. 87, al. 2, de la loi fédérale sur les étrangers

et l'intégration ; LEI ; RS 142.20) doit être prise en compte dans la nouvelle durée d'indemnisation lorsqu'une personne est par la suite reconnue comme réfugié ou comme apatride et, partant, change de statut. Selon l'art. 20, al. 1, let. d, OA 2, c'est l'entrée en Suisse à la suite de laquelle l'admission provisoire a été prononcée pour la première fois qui est déterminante.

La nouvelle pratique n'a aucune incidence pour ce qui est des subventions en cas de conversion du statut de réfugié dérivé¹ en statut de réfugié originaire ou en cas d'octroi de l'asile après une procédure de réexamen : le délai prévu n'est pas relancé et l'indemnisation se termine au plus tard dans les cinq ans suivant le dépôt de la première demande d'asile.

Selon le même principe, l'al. 5 doit prévoir que, lorsqu'une personne au bénéfice d'une protection provisoire est par la suite reconnue comme réfugié ou comme apatride et, partant, change de statut, la durée pendant laquelle la protection provisoire lui a été accordée doit être prise en compte dans la nouvelle durée d'indemnisation. L'analogie repose sur le fait que le statut de protection S, tout comme l'admission provisoire, confère un titre de séjour qui n'est pas axé sur le long terme.

L'al. 6 doit également préciser que, lorsqu'un réfugié reconnu est par la suite reconnu comme apatride, ou inversement, la durée du séjour effectuée à compter du dépôt de la demande d'asile ou de la reconnaissance de l'apatridie est pleinement prise en compte dans la période maximale d'octroi d'un forfait en vertu de l'al. 1, let. a à d^{bis}.

Ad art. 28 Forfaits d'aide d'urgence

L'al. 1, let. b, doit permettre aux cantons de verser un forfait d'aide d'urgence unique également pour les personnes qui ont fait l'objet d'une procédure d'octroi de la protection provisoire. Quant à la let. d, elle précise désormais que la révocation de la protection provisoire doit être assimilée à la levée d'une admission provisoire.

L'al. 2, let. a, doit être complété en y ajoutant la demande de protection provisoire pour les cas où la demande de protection a donné lieu à une non-entrée en matière, que la décision de non-entrée en matière et de renvoi correspondante est entrée en force et qu'un délai de départ a été fixé. Les renvois à l'art. 31a, al. 1 et 3, LAsi ne sont pas nécessaires et doivent être biffés. À la let. b, le versement des forfaits d'aide d'urgence doit être étendu aux demandes de protection provisoire qui ont été rejetées, lorsque la décision correspondante sur l'octroi d'une protection, assortie d'une décision de renvoi, est entrée en force et qu'un délai de départ a été fixé. Par analogie à l'al. 1, let. d, l'al. 2, let. c, doit être élargi aux révocations entrées en force.

Ad art. 29, al. 2 et 3

L'al. 2 de l'article sur l'étendue et le montant des forfaits d'aide d'urgence doit être complété en y ajoutant la procédure d'octroi d'une protection provisoire, par analogie avec l'art. 28, al. 1, let. b. L'al. 3 doit lui aussi contenir dorénavant la révocation de la protection provisoire, par analogie avec l'art. 28, al. 1, let. c et d.

¹ Conjoint, enfants mineurs ou enfants nés en Suisse de parents réfugiés reconnus en Suisse à titre originaire ou conjoint et enfants mineurs dans le cadre du regroupement familial, conformément à l'art. 51 LAsi

Ad disposition transitoire

Cette disposition transitoire garantit que, lorsqu'une personne change de statut conformément à l'art. 24, al. 4 et 5, et que ce changement intervient avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions, la durée de séjour déjà effectuée au moment du changement de statut est pleinement prise en compte dans la période maximale d'octroi d'un forfait qui n'est pas encore écoulee lors de l'entrée en vigueur. Il s'agit là d'une rétroactivité impropre admise.

4 Entrée en vigueur

La modification de l'OA 2 doit entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2025.

5 Conséquences

5.1 Conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération

La présente modification d'ordonnance, effectuée alors que le changement de pratique concernant l'Afghanistan est déjà appliqué, n'engendre pas de coûts supplémentaires pour la Confédération. Avant ce changement de pratique, la durée maximale d'indemnisation pour les Afghanes admises à titre provisoire était de sept ans, elle n'est désormais que de cinq ans pour celles reconnues comme réfugiées. Sur les 3117 femmes qui étaient admises à titre provisoire au 30 juin 2023 et n'avaient pas encore séjourné pendant 5 ans en Suisse, 1446 au maximum – soit près de la moitié (46 %) – sont concernées par le raccourcissement de deux ans de la durée d'indemnisation. La baisse des dépenses qui en découle devrait dépasser la hausse causée par le fait que la présente modification d'ordonnance est effectuée avec un décalage d'un peu plus d'un an. Sont ici concernées plus de la moitié des Afghanes séjournant déjà depuis plus de cinq ans en Suisse (1671 femmes, soit env. 54 %) et pour lesquelles la durée d'indemnisation de cinq ans commence à courir avant l'entrée en vigueur de la présente modification d'ordonnance. La hausse ou la baisse des dépenses correspondante sera moins élevée si les femmes admises à titre provisoire ne déposent pas toutes une demande de changement de statut.

5.2 Conséquences en termes de finances et de personnel pour les cantons

La présente modification d'ordonnance liée au changement de pratique concernant l'Afghanistan n'entraînera pas de transfert de charges mais réduira – par rapport au droit en vigueur – la durée totale de l'indemnisation fédérale en cas de changement de statut. Les cantons seront indemnisés pour les coûts de l'aide sociale engendrés par ces personnes pendant cinq ans, comme pour les autres réfugiés reconnus. Les indemnités versées depuis plus de cinq ans au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification d'ordonnance ne devront pas être restituées. Ce cas de figure peut se produire lorsque des Afghanes séjournent depuis plus de 5 ans en Suisse au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification d'ordonnance et que la Confédération a déjà versé des indemnités pour ces personnes pour une durée pouvant aller jusqu'à sept ans. De même, les cantons ne devront pas non plus restituer les indemnités versées pour les personnes admises à titre provisoire qui séjournent depuis plus de sept ans en Suisse et pour lesquelles la nouvelle durée d'indemnisation de cinq ans applicable aux réfugiés reconnus débute avant l'entrée en vigueur de la présente modification d'ordonnance.

6 Aspects juridiques

La compétence du Conseil fédéral pour modifier l'OA 2 découle de l'art. 119 de la loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31).